

IZVORNI ZNANSTVENI RAD
UDK 338.43:35.078.5>(497.5)

Prof. dr. sc. Petar Grahovac

NOVČANE NAKNADE I NOVČANI POTICAJI U HRVATSKOJ POLJOPRIVREDI

FINANCIAL RESTITUTION AND FINANCIAL INCENTIVES IN CROATIAN AGRICULTURE

SAŽETAK: Novčane naknade (regresi) kao prvi oblik transfernih plaćanja poljoprivredi u nas prvi put su uvedeni 1952. godine. One imaju dvostruku zadaću. Prvo, nižim cijenama određenih inputa stimulira se njihovo brže i šire uvođenje u masovnu poljoprivrednu proizvodnju. Drugo, one su oblik subvencioniranja ne samo poljoprivrede nego i industrije odgovarajućih proizvodnih sredstava. U sustav subvencioniranja poljoprivrede uvedeni su 1958. i novčani poticaji. Oni imaju tri temeljne zadaće: stimulirati proizvodnju određenih proizvoda; omogućavati realizaciju onih proizvoda čiji su proizvodni troškovi iznad tržišnih cijena; usklađivati kupovnu sposobnost potražnje potrošača i otkupnih cijena pojedinih proizvoda. Usporedna analiza pokazuje razmjerno niski stupanj subvencioniranja poljoprivrede u nas.

KLJUČNE RIJEČI: novčane naknade, novčani poticaji, subvencije.

ABSTRACT: Monetary reimbursements, as the first form of transfer payments to agriculture, were introduced in Croatia in 1952. They have a dual task. First, stimulate the quicker and wider introduction of particular input into mass agricultural production through lower prices. Second, they are a form of subsidy, not only of agriculture, but also of the industry of relevant production resources. In 1978, financial incentives were also introduced into agricultural subsidies. They have three basic tasks: to stimulate production of particular products; to enable the production of those products whose production costs are higher than market prices; to adjust the consumers' purchasing ability and demand with the repurchase prices of particular products. A comparative analysis shows a relatively low level of agricultural subsidies in Croatia.

KEY WORDS: monetary reimbursements, financial incentives, subsidies.

1. UVJETOVANOST DRŽAVNE POTPORE POLJOPRIVREDI

Državne potpore mogu se najkraće definirati kao oblik intervencije čime država transferira sredstva određenom dijelu gospodarstva ili pojedinom privrednom subjektu u cilju poticanja privredne aktivnosti. Politika državnog intervencionizma ima u novije doba svoje uporište u teoriji J.M. Keynesa, teoretičara državnog intervencionizma, koji se zalagao za vodeću ulogu države u rješavanju najkрупnijih gospodarskih problema.

Državne su se potpore pojavile kao korektiv tržišta u izvršavanju njihovih temeljnih funkcija, osobito alokativne ili u alokaciji uvijek oskudnih resursa u odnosu na potrebe. Kao što je nedvojbeno da tržište nije savršen regulator gospodarskih tokova, jednako je tako razvidno da državni intervencionizam, a u okviru njega i državne potpore imaju mnoge manjkavosti: od nedovoljno objektiviziranih kriterija prema kojima se i koliko podržava jedan a ne neki drugi sektor, preko imperfektne konkurencije, pa sve do toga da državne potpore – subvencije, porezne povlastice, povlašteni krediti, državna jamstva, sanacija pojedinih gospodarskih subjekata, donacije – uvijek u konačnici znače povećanu poreznu presiju. Preostaje stoga da se uspostavi ravnoteža odnosno komplementarni odnos između tržišta i državnih potpora kao dvaju **antipoda**.

Subvencije kao najvažniji dio sveukupne državne potpore obično se definiraju kao tekući transferi sredstva kojima država plaća razliku između cijene proizvoda koju plaća kupac (potrošač) i troškova proizvodnje. Na taj način dolazi do sniženja cijene proizvoda ispod razine graničnog troška njihove proizvodnje. Subvencije se, u pravilu, određuju novčanim iznosom po jedinici proizvoda, a rjeđe kao postotak cijene po jedinici proizvoda. One su uvijek plative proizvođačima, a nikada potrošačima, bilo da se odnose na inpute proizvodnje ili pak na proizvode finalne potrošnje. Kad se radi o poljoprivredi, valja reći da su se prije izravnih subvencija pojavili razni oblici neizravnih subvencija.

Za poljoprivredu se može reći da ima zaseban status u sustavu državnih potpora i to zbog nekoliko razloga. Prvo, poljoprivredu obilježavaju brojne specifičnosti: od poljoprivrednog zemljišta preko poljoprivredne proizvodnje pa do tržišta poljoprivrednih proizvoda. Drugo, poljoprivreda, proizvodeći proizvode finalne prehrambene potrošnje i sirovine za njihovu proizvodnju u prehrambenoj industriji, osigurava biološki opstanak čovjeka. Zbog toga je, osobito proizvodnja osnovnih prehrambenih proizvoda, najviše rangirana na listi prioriteta proizvodnje u svakoj zemlji.

Prve značajnije oblike neizravnog subvencioniranja poljoprivrede započele su provoditi pojedine europske zemlje potkraj prošlog stoljeća, uvoznim carinama. No, to je bio nedostatan i jednostran instrument unapređenja poljoprivrede pomoću njezine zaštite od inozemne konkurencije, stoga su 1917. prvi put, također u nekoliko europskih zemalja, uvedene zaštitne (zajamčene) cijene i to za manji broj strateški važnijih proizvoda, poglavito za žitarice.

Carine i zaštitne cijene bile su, međutim, samo uvod u veoma složeni sustav politike poticanja razvitka poljoprivrede koji se formirao kasnije, a i danas se još uvijek razvija i usavršava. Najvažniji elementi toga sustava jesu: regresiranje cijena pojedinih inputa

poljoprivredne proizvodnje, premiranje cijena određenih proizvoda, povlašteni uvjeti investiranja u poljoprivredu, kreditiranje proizvodnje i zaliha, subvencioniranje izvoza, financiranje znanstveno – istraživačkog rada, potpora razvoju poljoprivredne službe, povlaštene tarife u prometu robe.

Klasične mjere izravnog subvencioniranja poljoprivrede (niže prometne tarife, regresi, premije) u razvijenim zemljama ustupaju mjesto raznim oblicima posredne potpore razvitku poljoprivrede, a među njima osobito razvoju znanstveno istraživačkog rada i obrazovanja, primjeni znanosti u praksi i sl.

2. NOVČANE NAKNADE

Još daleke 1952. godine u nas su uvedene novčane naknade (regresi) kao prvi oblik transfernih plaćanja poljoprivredi iz državnog proračuna koja u konačnici predstavljaju popust u cijeni koju imaju poljoprivredni proizvođači pri kupnji određenih tehničkih sredstava i reproduksijskih materijala. Popusti imaju dvostruku zadaću. Prvo, nižim cijenama određenih inputa stimulirati njihovo brže i šire uvođenje u masovnu poljoprivrednu proizvodnju, što je osobito važno kad se zna da kod poljoprivrednih proizvođača, posebno manje obrazovanih, postoji otpor prema uvođenju tehničkih i tehnoloških inovacija. Drugo, naknade su ne samo oblik subvencioniranja poljoprivrede nego i industrije odgovarajućih proizvodnih sredstava, osobito na nižim razinama njezina razvitka. Bez naknada industrija bi teško realizirala svoju skupu proizvodnju na jednoj strani, a poljoprivrednici bi manje upotrebljavali nova, suvremena tehnička sredstva i reproduksijske materijale, s druge strane.

Sve do sredine šezdesetih godina novčane su se naknade isplaćivale za gotovo sve najvažnije inpute da bi se zatim reducirale na mineralna gnojiva i kvalitetno poljoprivredno sjeme i od 1999. samo na «...prodano i isporučeno, deklarirano poljoprivredno sjeme» (Narodne novine, 29/1999., str. 978). Napokon, u Zakonu o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu (Narodne novine, 87/2002.), novčane naknade nisu uključene u novi model poticanja razvoja poljoprivrede.

Najveći dio novčanih naknada odnosio se na mineralna gnojiva. Regresi (kako su tada nazivane novčane naknade) na mineralna gnojiva presudno su utjecali na spektakularni porast njihove potrošnje koja se od 1952. do 1963. povećala čak za dvadeset i dva puta! Uz to valja voditi računa o dvjema činjenicama. Prva je, da su mineralna gnojiva najvažniji izvor porasta priroda u ratarstvu i druga je, da je hrvatska poljoprivreda upravo u spomenutom razdoblju ostvarila najdinamičniji rast od kada se on može statistički pratiti.

Nakon toga se potrošnja mineralnih gnojiva kretala uzlaznim trendom dosegaši 1971. najveću razinu : 583 tisuće tona. Od te godine, međutim, ona se najprije polagano, a zatim, osobito u ratnim godinama, i rapidno smanjivala sve do 1995., od kada se povećava, ali još uvijek zaostaje (2001.) za potrošnjom iz rekordne 1974. za 25,6%. Položaj Republike Hrvatske na rang-listi europskih zemalja s obzirom na potrošnju mineralnih gnojiva poboljšao se u posljednjih desetak godina i to zbog smanjenja potrošnje u tranzicijskim zemljama, ali i u zemljama koje prednjače u upotrebi mineralnih gnojiva.

Ekspanzivni rast potrošnje mineralnih gnojiva korespondirao je s održavanjem visokog udjela regresa u njihovoj ukupnoj (društvenoj) cijeni. Taj je udjel, primjerice, u 1964. bio 47,4%, zatim se kretao silaznim trendom, da bi se u 1998. spustio na oko 15%.

Regresi za mineralna gnojiva kao i za ostale inpute, izvršavali su svoju temeljnu i prvotnu zadaću: stimulirali su brže uvođenje novih proizvodnih sredstava u širu poljoprivrednu praksu, ali su sve više dolazili u opreku s načelima tržišnog gospodarstva.

Regresi odnosno novčane naknade dobivaju se po jedinici potrošnje određenog resursa, neovisno o učinku koji se ostvaruje tom potrošnjom. Zbog toga proizvođači koji postižu bolje rezultate dobivaju po jedinici proizvoda manji iznos subvencije nego oni proizvođači koji postižu slabije rezultate. Nadalje, regresi čine prepreku uspostavljanju ekonomskih odnosa između poljoprivrednih proizvođača i industrije mineralnih gnojiva (kao i ostalih inputa) i na taj način otežavaju **ekonomske stimulanse** kod jednih i drugih. Napokon, regresi utječu da se ekonomski optimum subvencionirane potrošnje inputa formira sa stajališta pojedinačnih poljoprivrednih proizvođača na višoj razini nego što je taj optimum na globalnoj razini.

3. NOVČANI POTICAJI

U sustav izravnog subvencioniranja poljoprivrede u 1958. godini uvedeni su novčani poticaji ili premije, kako se sve donedavno nazivao taj instrument agrarne politike. Novčani poticaji činili su u prvoj godini uvođenja marginalnu stavku ukupnih sredstava neposredne državne potpore razvoju poljoprivrede da bi tijekom minulih desetljeća postali predominantan oblik subvencioniranja poljoprivrede.

Novčani su poticaji također transferna plaćanja koja kao dodatni iznos (premiju) dobivaju poljoprivredni proizvođači po jedinici robne proizvodnje određenih proizvoda ili pak po jedinici proizvodnih kapaciteta (površini pojedinih kultura i grlu određenih vrsta stoke).

Oni imaju tri temeljne zadaće: stimulirati proizvodnju određenih proizvoda koji imaju strateško značenje (osnovni prehrambeni proizvodi) kao i proizvode osobite važnosti (autohtone pasmine stoke, rijetke sorte pojedinih vrsta bilja i sl.); omogućavati realizaciju onih proizvoda čiji su troškovi proizvodnje iznad tržišnih cijena i usklađivati kupovno sposobnu potražnju potrošača i otkupne cijene pojedinih proizvoda.

Sredinom šezdesetih godina novčane su se naknade isplaćivale za veliki broj poljoprivrednih proizvoda. Od tada se, međutim, broj tih proizvoda postupno smanjivao tako da je sredinom devedesetih obuhvaćao: mlijeko, uljarice, šećernu repu, duhan, masline, grožđe s Pelješca, kvalitetni rasplodni podmladak, rasplodna grla izvornih pasmina i sjeme kvalitetnih bikova (Narodne novine, 29 i 55/94.).

Godine 1999. donesen je Zakon o novčanim poticajima i naknadama u poljoprivredi i ribarstvu (Narodne novine, 29/1999.) čije se bitne novine mogu rezimirati u tri točke: Prvo, gotovo da nema važnijeg poljoprivrednog proizvoda za koji nisu određeni poticaji po jedinici proizvoda. Drugo, uvedeni su poticaji po proizvodnoj površini pod žitima, uljaricama, šećernoj repi i drugim kulturama kao i po grlu stoke. Treće, određene su jednokratne potpore za podizanje novih višegodišnjih nasada u voćarstvu i vinogradarstvu.

Hrvatski sabor je napokon u srpnju 2002. godine donio ključne dokumente i zakone koji se odnose na poljoprivredu: Strategiju poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske i Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu («Narodne novine, 89 i 87»), a u 2001. godini Zakon o poljoprivredi (Narodne novine, 66/2001.). Ovim je Zakonom uspostavljen novi model potpore poljoprivredi, ribarstvu, šumarstvu i ruralnim područjima.

Kada se radi o poljoprivredi, bitna je novina da su korisnici državne potpore poljoprivredna gospodarstva koja se bave poljoprivredom, a djeluju kao trgovačka društva, obrti ili zadruge. Definiran je i osnovni kriterij prema kojemu se gospodarstva razvrstavaju u komercijalnu odnosno nekomercijalnu skupinu. Da bi ostvarila pravo na državne potpore, komercijalna odnosno poljoprivredna gospodarstva dužna su se upisati u odgovarajući upisnik. Do sada se u upisnik poljoprivrednih gospodarstava upisalo njih oko 140.000 (B. Pankreć ministar poljoprivrede, šumarstva i ribarstva u Hrvatskom saboru 26. ožujka 2002.). U posljednjem popisu stanovništva provedenom daleke 1991. evidentirano je 534.266 poljoprivrednih gospodarstava u privatnom sektoru poljoprivrede. To znači da se danas može samo procjenjivati broj nekomercijalnih gospodarstava ili **kako** se, prema Zakonu o poljoprivredi, nazivaju »seljačka gospodarstva ili obiteljska poljoprivredna gospodarstva».

Komercijalna gospodarstva mogu ostvariti pravo na potporu u sklopu modela: poticanja proizvodnje, kapitalnih ulaganja i ruralnog razvitka.

Model poticanja proizvodnje obuhvaća poticanje: ratarskih kultura; sadnog materijala, višegodišnjih nasada i maslinova ulja; stočarstva i stočarskih proizvoda; uzgoja pernate divljači; ekološke proizvodnje; ribarstva. Poticanje proizvodnje provodi se plaćanjem po hektaru poljoprivredne površine, stablu masline, kilogramu duhana, grlu stoke, litri mlijeka, pčelinjoj zajednici, komadu pernate divljači, kilogramu ribe i školjaka, te komadu riblje mladici. Pravo na poticaje ostvaruje se za ratarske i povrtlarske kulture (krušna žita, stočna žita), sadni materijal i višegodišnje nasade (vinogradi, voćnjaci, hmelj, ...); stočarstvo i stočarske proizvode (mlijeko, tov junadi, ...); ekološku proizvodnju; ribarstvo.

Komercijalna gospodarstva mogu, nadalje, ostvariti potporu u okviru sustava kapitalnih ulaganja kojima se nastoji unaprijediti uvjete proizvodnje poljoprivrednih gospodarstva. Model kapitalnih ulaganja obuhvaća potporu ulaganju u poljoprivredu koju čine nepovratna sredstva koja se odnose na udjel sredstava iz državnog proračuna u ukupnoj vrijednosti investicija za koju je komercijalna banka odobrila kredit.

Napokon, i treći model kako komercijalna gospodarstva mogu ostvariti potporu jest model ruralnog razvitka. On obuhvaća programe: razvitka seoskog prostora; očuvanja izvornih i zaštićenih pasmina; marketinšku pripremu poljoprivrednih proizvoda. Mjere unapređenja seoskog prostora obuhvaćaju potporu: investicijama na poljoprivrednim gospodarstvima, preradi poljoprivrednih proizvoda, školovanju i prekvalifikaciji, zaštiti okoliša, ruralnom turizmu, ruralnoj infrastrukturi i sl. Osobitu važnost ima program održavanja i unapređenja proizvodnje hrvatskih izvornih i zaštićenih pasmina. I na koncu, zaseban je program kojim se potiče prodaja poljoprivredno-prehrambenih proizvoda.

Nekomercijalna gospodarstva - seljačka gospodarstva ili obiteljska poljoprivredna gospodarstva - ostvaruju pravo na potporu u sklopu modela potpore dohotku, a mogu i u okviru sustava ruralnog razvitka. Radi se o gospodarstvima do tri hektara obradiva zemljišta. Pravo na dohodovnu potporu ostvaruje svaki član gospodarstva koji ima najmanje 50 godina života za žene odnosno 55 za muškarce i to u iznosu do 7.200,00 kn godišnje.

Krupne promjene u sustavu subvencioniranja u poljoprivredi, što su nastupile donošenjem Zakona o državnoj potpori...(2002.), našle su svoj odraz u proračunu za 2003. godinu (Narodne novine, 154/2002.). Tako su se u okviru »subvencija poljoprivrednicima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima« u ukupnom iznosu 1980 milijuna kuna participirali (u mln kuna): poticaji poljoprivredne proizvodnje (1212), potpore dohotku (300), intervencije za tržišnu i strukturnu potporu u poljoprivredi (120), investicijske potpore (100), ruralni razvitak (60). U okviru »subvencija poljoprivrednicima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima« naznačeno je još oko dvadesetak namjena, kao što su razvoj stručnih i znanstvenih institucija koje su u funkciji unapređenja poljoprivrede, veletržnice, hladnjače i sl.

4. RAZINA SUBVENCIJA U HRVATSKOJ POLJOPRIVREDI

Subvencije u poljoprivredi financirale su se do 1992. po jedinstvenim kriterijima iz proračuna ondašnje države. Zbog toga je potrebno detaljnije analizirati subvencije u poljoprivredi od osamostaljenja Republike Hrvatske. No, pri tome valja reći da novčani poticaji i novčane naknade, iako daleko najvažniji, nisu bili i jedini oblik subvencija. Naime, država financijski potpomaže razvoj poljoprivrede, na primjer, otplatom kamata za pojedine kredite, subvencijom kamata, oprostima od plaćanja poreza i doprinosa, isplatom po jamstvima odobrenim za poljoprivredne programe, sanacijom poljoprivrednih poduzeća, marketinškom pripremom proizvoda za izvoz te potporom stručnim i znanstvenim institucijama koje se bave poljoprivredom. Napokon, potporu poljoprivredi daju i pojedini subjekti u privatnom vlasništvu. Službena statistika, međutim, sustavno ne prati i ne objavljuje podatke o navedenim potporama.

Ostaje stoga da se detaljnije analiziraju subvencije u poljoprivredi iz državnog proračuna u razdoblju od 1992. do 2002.

Tablica 1. Subvencije u poljoprivredi u državnom proračunu od 1992. do 2002.

| | Ukupno (mln kn) | Udio (u %) u: | | |
|-------|--------------------|-----------------------|-------------|-------------------|
| | | državnom proračunu | ukupnom BDP | BDP poljoprivrede |
| 1992. | 12.133,0* | 4,50 | 0,44 | 3,73 |
| 1993. | 204.000,0* | 4,13 | 0,52 | 4,85 |
| 1994. | 520.800,0* | 2,49 | 0,60 | 7,02 |
| 1995. | 502,0 | 1,75 | 0,51 | 6,39 |
| 1996. | 510,0 | 1,45 | 0,47 | 5,74 |
| 1997. | 570,0 | 1,43 | 0,46 | 6,02 |
| 1998. | 643,0 | 1,64 | 0,47 | 6,03 |
| 1999. | 997,3 | 1,93 | 0,70 | 8,89 |
| 2000. | 1380,9 | 2,81 | 0,91 | 12,61 |
| 2001. | 1435,1 | 2,47 | 0,88 | 13,65 |
| 2002. | 1568,4 | 2,21 | 0,89 | ... |

* U milijunima hrvatskih dinara

*Izvor: izračunato iz podataka o državnom proračunu u »Narodnim novinama«
br. 18/92., 25/93., 28/94., 14/95., 31/96., 30/97., 167/98., 167/99., 33/2000., 59/2001.
i 116/2001., SLJH-pojedina godišta.*

Podaci u tablici 1 upućuju na zaključke koji se mogu rezimirati u nekoliko točaka.

1. Na kretanje subvencija u nominalnom izvozu u prve tri godine analiziranog razdoblja dominantno su utjecale visoke stope inflacije koje su (u %) bile u: 1992. (766), 1993. (1618) i 1994. (197). Može se stoga pouzdano zaključiti da su subvencije u realnom izrazu bilježile kontinuiran, iako ne i ravnomjeran rast.
2. Udjel subvencija u poljoprivredi u državnom proračunu kretao se silaznim trendom sve do 1998. Uzrok tome valja tražiti, primarno, u činjenici što su u ratnim godinama izdaci za obranu, javni red i sigurnost imali prioritet, apsorbirajući npr. u 1993. čak 51% proračunskih izdataka. Nakon toga subvencije su se povećavale da bi njihova relativna razina u posljednje tri godine opet bilježila pad.
3. Izravna financijska potpora poljoprivredi iz državnog proračuna kretala se uzlaznim trendom uz četverogodišnju stagnaciju (1995. do 1998.) u odnosu na padove i uspone ukupnog bruto domaćeg proizvoda. U posljednje tri godine, subvencije u poljoprivredi stabilizirale su se na razini oko 0,90% sveukupnog BDP.
4. Udjel subvencija u bruto domaćem proizvodu poljoprivrede održavao se do 1999. na razini između 3,7 i 7,0%, uz podosta izražene godišnje oscilacije koje dominantno korespondiraju s velikim godišnjim kolebanjima vrijednosti poljoprivredne proizvodnje. Veliki porast relativne razine subvencija u posljednje tri godine analiziranog razdoblja bio je uvjetovan, s jedne strane, padom BDP poljoprivrede, uz

istodobni porast državne potpore poljoprivredi. Na temelju tih nespornih činjenica mogao bi se izvesti veći broj međusobno suprotstavljenih hipotetičkih zaključaka, stoga ostaje pitanje koliko je porast subvencija utjecao na rast poljoprivredne proizvodnje, a koliko je usporavao njezin pad u određenim razdobljima.

O učinkovitosti dosadašnjega sustava potpora poljoprivredi govori i njihova struktura po pojedinim proizvodima i namjenama. Naime, u strukturi ukupne potpore poljoprivredi, u trogodištu 1996./98., sudjelovali su (u %) kako slijedi: mlijeko 29,4, pšenica 15,6, šećerna repa 11,0, preferencijalni krediti, mineralna gnojiva 7,0 itd. Može se dakle zaključiti da na mlijeko otpada daleko najveći dio potpore, iako je ono do danas ostalo na listi uvoznih proizvoda kao ni u jednoj europskoj zemlji te da visokosubvencioniranu pšenicu izvozimo po cijeni koja je ispod ukupnih društvenih troškova njezine proizvodnje. (WTO, tehnički dokument WT/ACC/SPEC/HRV/1/Rev. 3, 22. listopada 1999., citirano prema M. Božić u knjizi: A. Kolega, M. Božić: Hrvatsko poljodjelsko tržište, Zagreb, 2001, str. 100).

Postavlja se napokon pitanje ocjene stupnja subvencioniranja poljoprivrede u nas. Uz to valja reći da se **subvencija** za veći broj zemalja teško može usporedno utvrditi jer postoje metodologijske razlike od jedne do druge zemlje u definiranju subvencija kao i netransparentni načini njihova prezentiranja. Istina, te različite metodologije, pojedine međunarodne organizacije i institucije (WTO, OECD, EU, MMF) ujednačuju za veći broj zemalja ali opet po svojim, manje ili više, različitim metodologijama. Dok je za EU ili OECD najrelevantniji indikator udjel subvencija u BDP, za MMF to je njihov udjel u državnom proračunu.

Evo kako se najrazvijenije zemlje u svijetu (OECD) referiraju u jednom od svojih najnovijih izvještaja o procijenjenoj ukupnoj potpori poljoprivrednoj djelatnosti (OECD: Agriculture policies in OECD Countries, monitoring and evaluation 2002, highlights, 2002.). Ukupne potpore poljoprivredi iznose (2001.) 347 milijardi eura ili 1,3% bruto domaćeg proizvoda u usporedbi s 2,3% u trogodištu 1986./88. Udjel potpora u BDP kreće se (2001.) od 0,3% u N. Zelandu do 4,3% u Turskoj i 4,7% u Koreji, a u zemljama članicama EU 1,7%.

Udjel državnih potpora u dohotku poljoprivrednih gospodarstava u trogodištu 1999./2001. kretao se na razini oko 1% u N. Zelandu **ali** preko 60% u Japanu, Irskoj, Koreji i Norveškoj. Udjel državne potpore po pojedinim proizvodima kreće se u prosjeku za zemlje OECD u veoma širokom rasponu od 7% za vunu, preko 40% za pšenicu, mlijeko i šećer, pa do oko 80% za rižu.

Valja naposljetku zaključiti da su izvozne subvencije u poljoprivredi, mjerene njihovim udjelom u BDP, u nas niže nego u zemljama članicama EU i OECD. Pri tomu, kada je riječ o zemljama EU, treba reći da poljoprivreda ima potporu vlastite države, ali i EU, koje su u ukupnom proračunu EU sudjelovale, primjerice, u 1980. s 71%, a danas sudjeluju s 49%.

5. REPUBLIKA HRVATSKA I EU

Naša je zemlja 29. listopada 2001. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU koji je stupio na snagu 1. siječnja 2002., a zahtjev za punopravno članstvo u EU podnesen je u veljači ove godine. Zemlje kandidatkinje dužne su prihvatiti i primjenjivati pravnu stečevinu EU, *acquis communautaire*, a među njima i onu koja se odnosi na državne potpore gospodarstvu, uključujući, dakako, i poljoprivredu. Druga reforma ZPP (zajedničke poljoprivredne politike), Agenda 2000., usvojena je 1999. i označuje zaokret od potpore cijena prema izravnim plaćanjima te prilagodbu mjerama za nadzor ponude. EU, kao članica WTO, obvezala se na smanjenje izravnih poticaja i carina te ograničavanje razine svoje potpore.

Agrarna politika, osobito mjere zaštite i potpore, bila je i do danas je ostala najveći kamen spoticanja u formuliranju i provedbi zajedničkog i potom jedinstvenog tržišta i ekonomske politike EU. U prilog tome govore i činjenice da je poljoprivreda jedan od dvaju sektora (uz promet) za koji postoji jedinstvena politika ili da je oko tri četvrtine ukupnih zakonskih propisa u EU vezano za uređenje poljoprivrednog sektora proizvodnje, kakvoće hrane, fitosanitarne kontrole, veterine, ekologije i sl.

Iako se razina ukupne potpore poljoprivredi u EU, u razdoblju 1986./88. – 2001., smanjila od 3,1 na 1,7% BDP ili za 1,4% u posljednjih pedesetak godina, ona je još osjetno iznad odgovarajućeg pokazatelja za Hrvatsku (0,90%). Jednako tako potpore poljoprivredi u deset novih zemalja članica EU niže su nego u prosjeku u sadašnjih 15 zemalja EU. Naime, udjel tih potpora u BDP iznosi (2001.), primjerice, u Češkoj 1,2, Mađarskoj 1,4 ili Poljskoj 1,0% (OECD.....str. 51).

Osim razine potpora, valja vidjeti i kako su one komponirane. Evo samo nekoliko pokazatelja: U razdoblju od 1986./88. do 2001., udjel u % pojedinih oblika potpore proizvođačima EU u njihovoj ukupnoj potpori povećao se ili pak smanjio - tržišne potpore od 86 na 58%, plaćanje prema površinama ili grlu stoke od 3 na 27%, izdaci za plaćanje inputa od 5 na 6%, dok je na preostale potpore otpadalo 6 odnosno 9%.

Trendovi u restrukturiranju potpora razvidni su, kao što je razumljivo, jer se radi o prosječnim pokazateljima koji se veoma razlikuju od jedne do druge zemlje članice EU. U tomu okviru Republike Hrvatske ima razmjerno velike mogućnosti strukturiranja potpora u skladu s uvjetima i mogućnostima razvoja poljoprivrede.

Na sastancima Europskog vijeća u Stockholmu 2001. godine i u Barceloni 2002. godine od zemalja članica zahtijevano je da smanje udjel državnih potpora u BDP te da ih preusmjere na potpore vođene tzv. horizontalnim ciljevima, kao što su istraživanje i razvoj, zaštita okoliša, razvoj malih i srednjih poduzeća, trgovinu, štednju energije, rekonstruiranje poduzeća, zaposlenost, permanentno usavršavanje i sl. (Commission of The European Communities: *Stafe aid socoreboard*, Brusseles, 22. siječnja 2002, p.3).

Temeljne odrednice politike potpore poljoprivredi u zemljama članicama EU definirane su već u Ugovoru o osnivanju EZ (čl.87.), a sadržane su, dakako, i u već citiranom Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju naše zemlje i EU. U Ugovoru je precizno određeno da će se svaka državna potpora koja narušava konkurenciju preferiranjem određenih

poduzeća ili proizvodnje određenih proizvoda, držati sve dotle dok ne utječe na trgovinu između država članica jer je to nespojivo sa zajedničkim tržištem.

Ovakve odredbe sadržane su u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju u čl. 70. gdje piše da »...je nespojivo s ispravnom primjenom Sporazuma u mjeri u kojoj može utjecati na trgovinu između Hrvatske i Zajednice:.....svaka državna potpora koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja davanjem prednosti nekim poduzetnicima ili nekim proizvodima« (str. 34. Sporazuma).

Radi primjene citirane odredbe «...stranke prihvaćaju da će se prve četiri godine nakon stupanja na snagu ovoga Sporazuma svaka državna potpora koju dodjeljuje Hrvatska, ocjenjivati uzimajući u obzir činjenicu da se Hrvatska smatra područjem koje je istovjetno područjima Zajednice...» (čl.70. stav.7.(a)).

Hrvatska se, nadalje, obavezala da će osnovati operativno neovisno tijelo koje će biti ovlašteno odobravati programe državne potpore i pojedinačne potpore i to u skladu s pravilima o tržišnom natjecanju u Zajednici, posebice s člancima 81., 82., 86. i 87. Ugovora o osnivanju Europske zajednice i instrumentima za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice. Istodobno će svaka strana osigurati transparentnost na području državnih potpora i drugoj strani dostavljati godišnji izvještaj ili neki drugi odgovarajući dokument.

Republika Hrvatska preuzela je i određene obveze u politici subvencija u poljoprivredi i svojim učlanjenjem u WTO sredinom 2000. godine. Središnje pitanje u pregovorima o pristupanju naše zemlje Svjetskoj trgovačkoj organizaciji bilo je: kako uskladiti zahtjeve da se smanje zaštite i potpore, a da to ne ugrozi razvitak domaće poljoprivredne proizvodnje.

Ključne obveze naše zemlje u odnosu na zbirne mjere potpore (AMS) u poljoprivredi definirane su polazeći od razine tih potpora u trogodištu 1996./1998., koje su u prosjeku iznosile 167 milijuna eura godišnje. U sljedeće četiri godine dopuštena razina potpre mora se smanjiti za 20% u odnosu na ishodišno razdoblje (M. Božić, op. cit. str. 101). Uz to valja reći da su sve potpore iz «zelene košare»- državno financiranje znanstvenih istraživanja, zaštita bilja i životinja, savjetodavna služba, marketing i promidžba infrastrukturnih usluga, kao i mjere iz tzv. «plave košare» (plaćanje po sjetvenim površinama i grlu stoke) izuzete iz programa ograničavanja i smanjivanja.

AMS se izračunava za svaki proizvod pojedinačno i ne uključuje izvozne subvencije koje ponajviše remete normalne tokove međunarodne razmjene i na koje se zbog toga primjenjuju stroži kriteriji. Tako sve članice WTO moraju smanjiti vrijednosni obujam izvoznih subvencija za 36% u odnosu na bazno razdoblje (1986./90.) i to tijekom šest godina od početka primjene Sporazuma.

LITERATURA

1. Grahovac, P.(2000), Razvitak poljoprivrede u Hrvatskoj, Zagreb
2. FAO (2002), The State of Food and Agriculture, Rome
3. Kolega, A.; Božić, M.:(2001), Hrvatsko poljodjelsko tržište, Zagreb
4. OECD, (2002), Agriculture Policies in OECD Countries, monitoring and evaluation
5. WTO, (1999), WT/ACC/SPEC/HRV/1/Rev 3